OFFICE DES
PROFESSIONS
DU QUÉBEC

930, CHEMIN STE-FOY
QUÉBEC 6
G1S 2L4

PUBLIC CONSULTATIONS ON THE REGULATION OF PROFESSIONAL FEES IN PRIVATE PRACTICE

OPENING SPEECH by
Me René DUSSAULT, Chairman
of the Office des professions
du Québec

RECEIVED

Montreal, February 20, 1976
The Queen Elizabeth Hotel

This is a translation from
the original french text.

The public hearings which the Office des professions du Québec is undertaking today are intended to enable interested agencies, be they corporations, associations, professional unions or groups devoted to the protection of consumer interests, to make their point of view known on the advisability of a regulatory schedule of professional fees to govern private practice.

The fee schedules before the Professional Code

Before the Professional Code was adopted, 15 of the 29 existing professional corporations held the power, under the law, to set a schedule of fees and submit it to the government for approval. Ten of these corporations did in fact establish for their members a schedule which was approved by the government, namely the professional corporations of agronomists, architects, land-surveyors, lawyers, chartered appraisers, engineers, forest engineers, notaries, psychologists and town planners.

These schedules covered a range of professional acts which varied with the corporations and generally fixed minimum fees for the professionals. In fact, eight of the professional corporations which set up a schedule of fees adopted regulatory provisions forbidding their members to claim less than the amount established in the schedule if they did not want to go counter to the professional ethic.

In 1970, the power of the professional corporations to establish a schedule came to the attention of the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare. In its report, The Professions and Society, the Castonguay-Nepveu Commission insisted that corporations to which the State delegated the power to ensure the protection of the public should not endeavor at the same time to protect the economic interests of their members. It was with this in mind that the Commission of Inquiry stated in its report that a professional corporation should not play a decisive part in establishing schedules of professional fees.

The power given the Office des professions to establish fee schedules

Consequently, when the Professional Code was adopted in July 1973, recognizing 38 professional corporations, nine of which were new, the responsibility for suggesting regulatory schedules of fees to the government was removed from the professional corporations and given to the Office des professions du Québec. This power is described in section 12(u) of the Professional Code as follows: the Office must in particular "suggest for approval to the Lieutenant-Governor in Council, after consultation with the corporation and bodies concerned, a tariff of professional fees for the services rendered by the members of the corporation, when the cost of these services is not fixed by collective agreement or determined by law".

Under this provision, the Office has no power to set schedules for professional services whose cost has already been set by collective agreement or for those whose cost is determined by law.

The first of these exceptions may be interpreted as affecting only those professionals who are formally governed by a collective agreement and not those whose salary is fixed

by individual contract. Such an interpretation, however, creates two categories of salaried professionals, and the Office did not deem it to be in keeping with the spirit of section 12(u) of the Professional Code. At first sight, therefore, the Office does not believe salaried professionals are affected by its power to set schedules.

The other professional services excluded from the scope of this power are those whose cost is determined by law; these are professional services which are given the public directly but whose cost is shouldered by the Government through plans such as health insurance, legal aid and contributory animal health insurance. This exception covers several categories of professionals in the health services as well as some lawyers, notaries and veterinarians.

Despite these two exceptions, the Office has broad powers to set fee schedules. On the one hand, its power extends to all the members of professional corporations who have a private practice, that is, all those who render professional services to the public in exchange for direct remuneration from the public. On the other hand, the Office retains a large degree of discretion as regards the type of fee schedules it submits

to the Government for approval: minimum fees, maximum fees, universal fees or interim fees, any of which might be either compulsory or merely indicative.

The reason for public consultations

The Office had two principal reasons for resolutely and rapidly dealing with the question of schedules of professional fees. First of all, most of the professional corporations which established a schedule of fees under the legislation adopted before the Professional Code pressured the Office to raise the minimum prices fixed by these schedules which had to some extent become outdated due to rising inflation. Moreover, various additional corporations requested that the Office establish a schedule of fees, usually minimum fees, for their members.

In view of these demands for an increase in existing minimum tariffs and for the creation of new tariffs in other professional sectors, the Office wanted to determine whether the limited competition resulting from a set schedule could serve the interest of the public in any way whatsoever.

At the same time the Office decided not to recommend approval of any code of ethics which made it an offence to violate a schedule of minimum fees before such research had been completed.

The second reason the Office decided to get involved in the matter of fee schedules was the situation created by the adoption of an important federal law, Bill C-2, which subjects professional services to the Combines Investigation Act. This law, adopted on December 15, 1975, after a debate which continued over several years, forbids an entire array of practices restraining competition in the field of professional services and, in particular, specifically forbids collusion among professionals for the purpose of fixing the amount of their fees.

Although such an interdiction in no way prevents provincial authorities from passing regulations to set fee schedules for professional services provided in private practice and, consequently, does not affect the competence of the Office des professions in this field, Bill C-2 nevertheless creates a situation which demands attention; should there be

no provincial intervention as regards professional fees, such fees will henceforth be set by the interplay of free competition as governed by the Combines Investigation Act. Therefore, before using its power to set tariffs, the Office should determine whether the public interest requires the continuation or the establishment of regulatory tariffs which would remove the necessity of fixing the cost of professional services when applying the law.

In this context, the Office decided, during the summer of 1974, to entrust to the Centre de recherche en développement économique of the Université de Montréal preliminary research intended primarily to identify the probable effects of fee schedules on the price, the quality and the availability of the professional services offered in private practice. This study, submitted to the Office at the beginning of 1975 and made public the following June, is very useful from a technical point of view but gives no specific recommendations to serve as guidelines in the elaboration of a policy. The Office therefore decided to hold public consultations on the question and requested all the agencies wishing to be heard to first send it a brief exposing their point of view.

The goal of the public consultations

As stated in the notices published in ten Québec newspapers on June 19 and 20, 1975, the basic objective of the consultations held by the Office is to compare the advantages and disadvantages of a system of schedules for professional fees as opposed to those of a state of free competition guaranteed by the Combines Investigation Act. Any discussion on the methods of calculating fees (hourly rates, daily rates, percentages, by the act and so forth) or on the amount for a given profession is therefore premature within the framework of the present hearings. If, at the end of the hearings, the Office should decide that regulatory fee schedules mut be established, these two points will be the subject of specific discussions for each profession involved.

The Office hopes that the groups heard during the consultations which begin today will specify in what way the introduction of a regulatory schedule or of free competition will prove an advantage to the public as regards the cost, the quality and the availability of professional services. More particularly, the Office hopes to receive satisfactory

answers to the following questions:

- Would regulatory schedules or free competition be more likely to result in an increase in professional fees making professional services financially less accessible?

- If the quality of professional services is linked in an absolute manner to a given price, will the effectiveness and even the usefulness of the mechanisms the professional corporations have to ensure this quality, licence to practice, discipline, professional inspection, continuous training, not be questioned?

- By limiting competition in the cost of professional services, can a schedule of fees, particularly minimum fees, really promote competition as regards the quality of the services offered by the members of a corporation?

- In the absence of all regulatory schedules, would true competition as regards professional service not be compromised by the fact that, traditionally, the professional corporations have not allowed their members to advertise the cost of their services while a guide of fees can be distributed by various professional associations?

At the end of these public consultations, the Office intends to submit a report to the government containing a statement of policy on the advisability of the Office and the government exercising the power to set the schedules provided for in section 12(u) of the Professional Code. The first objective of this report will be to determine whether it is in the interests of the public to pass regulations setting fee schedules for Québec professionals in private practice, or if it would be preferable to stand by the rules and principles of free competition which have recently been extended to the professional services under the amended version of the Combines Investigation Act. Should the Office submit a report in favor of the principle of fee schedules, it will also endeavor to determine which type of schedule would be best suited to serve those interests of the public which justify such schedules.

In its report, the Office whould obviously take into account the anti-inflation measures recently adopted by the federal and Québec governments. These measures state in effect that the members of some ten professions may not increase their

OFFICE DES
PROFESSIONS
DU QUÉBEC

930 CHEMIN STE FOY
QUÉBEC 6
G1S 2L4

ALLOCUTION PRONONCEE PAR
ME RENE DUSSAULT, PRESIDENT
DE L'OFFICE DES PROFESSIONS
DU QUEBEC

LEGISLATIVE LIBRARY
WITHDRAWN
RECEIVED

A l'ouverture des consultations publiques sur la réglementation des honoraires professionnels en pratique privée, à Montréal le 20 février 1976.

Les consultations publiques que l'Office des professions du Québec entreprend aujourd'hui ont pour but de permettre aux organismes intéressés, qu'il s'agisse de corporations, d'associations ou de syndicats professionnels, ou de groupements qui se consacrent à la protection des intérêts des consommateurs, de faire connaître leur point de vue sur l'opportunité d'une tarification réglementaire des honoraires des professionnels exerçant en pratique privée.

La tarification des honoraires avant le Code des professions

Avant l'adoption du Coue des professions, quinze des vingt-neuf corporations professionnelles existantes détenaient en vertu de la loi le pouvoir de fixer des tarifs d'honoraires et de les soumettre à l'approbation du gouvernement. De ce nombre, dix ont effectivement établi pour leurs membres un tarif d'honoraires, lequel a été approuvé par le gouvernement. Ce sont les corporations professionnelles des agronomes, des architectes, des arpenteurs-géomètres, des avocats, des évaluateurs agréés, des ingénieurs, des ingénieurs forestiers, des notaires, des psychologues et des urbanistes.

Couvrant de façon plus ou moins exhaustive, selon les corporations, la gamme des actes professionnels susceptibles d'être posés, ces tarifs fixent pour la plupart les honoraires minima qu'un professionnel doit réclamer. En fait, huit des dix corporations professionnelles ayant établi un tarif d'honoraires ont adopté des dispositions réglementaires interdisant à leurs membres, sous peine de manquement à l'éthique professionnelle, de réclamer un montant inférieur à celui établi par le tarif.

En 1970, ce pouvoir de tarification des corporations professionnelles retint l'attention de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. Dans son rapport sur Les professions et la société, la Commission Castonguay-Nepveu insista sur le fait que ces corporations, à qui l'Etat délègue le pouvoir de veiller à la protection du public, ne devaient pas chercher à protéger en même temps les intérêts économiques de leurs membres. C'est dans cet esprit que la Commission d'enquête mentionna dans son rapport que la corporation professionnelle ne devait pas jouer un rôle déterminant dans l'établissement des tarifs d'honoraires professionnels.

Le nouveau pouvoir de tarification de l'Office des professions

Aussi, lorsque le Code des professions fut adopté en juillet 1973 reconnaissant trente-huit corporations professionnelles dont neuf nouvelles, la responsabilité de suggérer au gouvernement des tarifs d'honoraires réglementaires fut transférée des corporations professionnelles à l'Office des professions du Québec. Ce pouvoir est décrit à l'article 12 u) du Code des professions et prévoit que "l'Office doit suggérer pour approbation au lieutenant-gouverneur en conseil, après consultation de la corporation et des organismes intéressés, un tarif d'honoraires professionnels pour les services rendus par les membres de cette corporation, lorsque le coût de ces services n'est pas fixé par convention collective ou déterminé par la loi".

Selon cette disposition, deux types de services professionnels sont exclus de la portée du pouvoir de tarification de l'Office: ceux dont le coût est déjà établi par une convention collective et ceux dont le coût est déterminé par la loi.

La première de ces deux exceptions pourrait être interprétée comme ne touchant que les professionnels formellement régis par une convention collective et non ceux dont le

salaire est établi par un contrat individuel de travail. Or, une telle interprétation, qui distingue deux catégories de professionnels salariés, semble à l'Office peu conforme à l'esprit de l'article 12 u) du Code des professions. Aussi, à première vue, l'Office ne croit pas que les professionnels salariés soient visés par son pouvoir de tarification.

Les autres services professionnels exclus de la portée de ce pouvoir sont ceux dont le coût est déterminé par la loi; il s'agit de services professionnels rendus directement au public mais dont le coût est assumé par l'Etat dans le cadre de régimes tels que l'assurance-maladie, l'aide juridique et l'assurance-santé animale contributoire. Cette exception touche plusieurs catégories de professionnels de la santé, ainsi qu'un certain nombre d'avocats, de notaires et de médecins-vétérinaires.

Malgré les deux exceptions qu'on vient de mentionner, la portée du pouvoir de tarification de l'Office demeure très large. D'une part, ce pouvoir touche l'ensemble des membres des corporations professionnelles qui exercent en pratique privée, c'est-à-dire, ceux qui rendent des services professionnels au public en échange d'une rémunération assumée directement par celui-ci. D'autre part, ce pouvoir laisse à l'Office une

grande discrétion quant aux types de tarifs qu'il peut soumettre à l'approbation du gouvernement; il peut s'agir de tarif minimum, maximum, unique ou d'intervalle, chacun pouvant être obligatoire ou seulement indicatif.

La raison des consultations publiques

Deux raisons principales ont incité l'Office à se pencher résolument et rapidement sur la question de la tarification des honoraires professionnels. Premièrement, la plupart des corporations professionnelles qui ont établi un tarif d'honoraires en vertu des lois adoptées avant le Code des professions ont pressé l'Office de hausser les prix minima fixés par ces tarifs, ceux-ci étant maintenant plus ou moins désuets en raison de l'inflation; également, plusieurs autres corporations ont réclamé de l'Office l'établissement d'un tarif d'honoraires, le plus souvent minimum, à l'intention de leurs membres.

Devant ces demandes visant la hausse des tarifs minima déjà en vigueur ou l'établissement de nouveaux tarifs dans d'autres secteurs professionnels, l'Office a voulu examiner si la limitation de concurrence qu'entraîne l'établissement d'un tarif peut servir les intérêts du public de quelque manière. En même temps, l'Office a également pris la

décision de ne pas recommander, tant que cette recherche ne serait pas terminée, l'approbation de tout code de déontologie faisant une infraction de la violation d'un tarif d'honoraires minimum.

La deuxième raison pour laquelle l'Office a décidé de s'intéresser à la question de la tarification des honoraires est la situation nouvelle créée par l'adoption d'un important projet de loi fédéral, le Bill C-2, qui assujettit la distribution des services professionnels à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Adopté effectivement le 15 décembre 1975 à la suite d'un débat qui dura quelques années, ce projet de loi prohibe toute une gamme de pratiques restreignant la concurrence dans le domaine des services professionnels et, en particulier, interdit spécifiquement les ententes collusoires entre professionnels pour fixer les montants de leurs honoraires.

Si l'entrée en vigueur prochaine d'une telle interdiction n'empêche nullement les autorités des provinces de fixer par règlement des tarifs d'honoraires pour les services professionnels dispensés en pratique privée et, par conséquent, n'affecte en rien la compétence de l'Office des professions en ce domaine, la nouvelle Loi C-2 crée cependant une situation nouvelle qui

exige qu'on s'y arrête; en l'absence de toute intervention provinciale sur les honoraires professionnels, ceux-ci seront désormais établis par le jeu de la libre concurrence encadré par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. L'Office devait donc, avant d'exercer le pouvoir de tarification qui lui est confié, déterminer si des motifs d'intérêt public commandent le maintien ou l'établissement de tarifs réglementaires, dont l'effet serait de soustraire à l'application de cette loi la fixation du coût des services professionnels.

Dans ce contexte, l'Office a décidé, au cours de l'été 1974, de confier au Centre de recherche en développement économique de l'Université de Montréal un travail de recherche préliminaire visant principalement à identifier les effets probables d'une tarification des honoraires sur le prix, la qualité et la disponibilité des services professionnels fournis dans la pratique privée. Remise à l'Office au début de l'année 1975 et rendue publique au mois de juin suivant, cette étude fort utile sur le plan technique ne renferme pas, cependant, de recommandation spécifique pouvant servir de guide dans l'élaboration d'une politique. L'Office a donc décidé de tenir des consultations publiques sur la question et a demandé à tous les organismes qui désiraient être entendus de lui faire parvenir

préalablement un mémoire exposant leur point de vue.

L'objectif des consultations publiques

Comme l'indiquent les avis publiés les 19 et 20 juin 1975 dans dix journaux du Québec, l'objectif fondamental des consultations de l'Office est de comparer les avantages et les inconvénients d'un régime de tarification des honoraires professionnels par rapport à ceux d'une situation de libre concurrence garantie par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Toute discussion sur les méthodes de calcul des honoraires (taux horaire, quotidien, au pourcentage, à l'acte, etc.) ou sur leur montant pour une profession donnée est donc prématurée dans le cadre des présentes audiences; si, au terme de celles-ci, l'Office devait conclure à la nécessité d'établir des tarifs d'honoraires réglementaires, ces deux questions feraient alors l'objet de discussions spécifiques pour chaque profession concernée.

L'Office souhaite que les groupements entendus lors des consultations qui s'ouvrent aujourd'hui fassent ressortir clairement en quoi l'établissement d'un tarif réglementaire ou, au contraire, le jeu de la libre concurrence, offre au public des avantages quant au coût, à la qualité et

à la disponibilité des services professionnels. De façon plus particulière, l'Office espère obtenir des réponses satisfaisantes aux questions suivantes:

- Quel mécanisme, la tarification réglementaire ou la libre concurrence, risque le plus d'entraîner une hausse des honoraires professionnels susceptible de compromettre l'accessibilité financière des services professionnels?

- Le fait de lier de façon absolue la qualité des services professionnels à un prix donné ne met-il pas en doute l'efficacité et même l'utilité des mécanismes dont disposent les corporations professionnelles pour assurer cette qualité: admission à la pratique, discipline, inspection professionnelle, formation continue?

- En limitant la concurrence portant sur le prix des services professionnels, le tarif d'honoraires, particulièrement de type minimum, peut-il vraiment avoir pour effet de promouvoir une concurrence entre les membres d'une corporation qui porterait sur la qualité de ces services?

- En l'absence de tout tarif réglementaire, une véritable concurrence en matière de services professionnels n'est-elle pas compromise du fait que, traditionnellement, les corporations profes-

sionnelles ont interdit à leurs membres toute publicité concernant le prix de leurs services et que des guides d'honoraires peuvent être distribués par diverses associations professionnelles?

Au terme des présentes consultations publiques, l'Office compte soumettre au gouvernement un rapport contenant un énoncé de politique portant sur l'opportunité pour l'Office et le gouvernement d'exercer le pouvoir de tarification prévu à l'article 12 u) du Code des professions. L'objectif premier de ce rapport sera de déterminer s'il est souhaitable, dans l'optique de la seule protection des intérêts du public, que des tarifs fixant les honoraires des professionnels québécois exerçant en pratique privée soient établis par règlement ou, au contraire, s'il est préférable de s'en remettre aux principes et aux règles de libre concurrence récemment étendus au domaine des services professionnels par la modification de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Si le rapport de l'Office devait être favorable au principe de la tarification des honoraires, il examinerait également quel type de tarif est le plus apte à servir les objectifs d'intérêt public justifiant cette tarification.

Dans son rapport, l'Office devra, bien sûr, tenir compte des mesures anti-inflationnistes que les gouvernements

fédéral et québécois ont récemment adoptées. Ces mesures prévoient en effet que les membres d'une dizaine de professions ne peuvent augmenter leur revenu annuel au-delà d'un certain montant, ni modifier le mode de facturation de leurs honoraires. Si, par exemple, l'Office concluait à la nécessité d'un tarif pour une profession visée par ces restrictions, l'entrée en vigueur de ce tarif devrait sans doute être différée jusqu'à l'expiration des mesures anti-inflationnistes afin d'éviter les incompatibilités éventuelles de ces deux réglementations. Le fait de devoir retarder ainsi la mise en application d'un tarif pour une profession donnée n'enlève toutefois aucune pertinence à la question fondamentale que l'Office entend discuter au cours des présentes consultations.

Les audiences qui débutent aujourd'hui se continueront à Montréal les 26 et 27 février, à Québec le 4 mars et de nouveau à Montréal les 12 et 18 mars prochains. En tout, l'Office entendra trente-deux organismes selon la procédure suivante: la durée limite allouée à chaque groupement pour l'exposé de son mémoire est de 20 minutes et le temps accordé aux membres de l'Office des professions pour la période de questions est de 40 minutes. Ces périodes pourront être prolongées ou raccourcies selon que l'Office s'estimera suffisamment renseigné ou non.